HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página|12



45

EL PLAN AUSTRAL
AJUSTE Y FRUSTRACIONES





El plan económico de Sourrouille modificó el signo monetario al establecer que 1000 pesos argentinos pasaban a ser iguales a 1 austral.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Pablo Moldovan
Carolina Pontelli
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a. ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Raúl Alfonsín junto al equipo económico. El ministro Juan Vital Sourrouille a su izquierda y enfrente el titular del BCRA, José Luis Machinea.

1 Política de shock y *expectativas inflacionarias*

En abril de 1985, en un acto público, Raúl Alfonsín se refirió a la crítica situación económica y a la necesidad de realizar sacrificios en el marco de una "economía de guerra". Poco después, en el mensaje anual al Congreso, el presidente reconoció el poco éxito de la política económica y entonces anunció un plan de austeridad, con mayor presión impositiva y control del gasto público. Tras sucesivos fracasos en contener la inflación, en junio se lanzó un plan heterodoxo, alejado en apariencia de las recetas ortodoxas del FMI, aunque había sido previamente acordado con ese organismo. El Plan Austral, implementado por el nuevo ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille, consistió en una política de shock, con una serie de medidas anunciadas al mismo tiempo, en procura de cambiar las expectativas inflacionarias de la población.

El Plan se basaba en un diagnóstico acerca de las causas de la inflación, destacando la existencia de algunos productos cuyos precios tenían la capacidad de generar inflación en forma autónoma: básicamente, los alimentos. A dichos precios se los llamaba precios flexibles. A su vez, se reconocía la persistencia de una inflación inercial, que arrastraba a los demás precios, sobre todo a partir de la indexación de contratos. La lectura que se hizo de esa dinámica de precios fue que los flexibles eran los que daban comienzo al proceso inflacionario. En tanto, la inercial se producía porque el aumento de ciertos precios (los flexibles) impulsaba el incremento de los salarios y de las tarifas de servicios. Y como la economía era una economía cerrada, la industria trasladaba esa suba a los bienes finales.

Ese diagnóstico consideraba que el proceso inflacionario partía de la existencia de precios con capacidad autónoma para aumentar (los precios flexibles) y una serie de factores que se acomodaban a

> Los precios se congelaron al nivel alcanzado cuando se lanzó el Plan. Los salarios se establecieron con un aumento que reconoció el 90 por ciento de la inflación del mes anterior.

esa tendencia. A esto se agregaba un sector industrial que, al tener una fuerte protección de la competencia externa, incorporaba a sus precios toda la presión que recibía vía salarios, tarifas, insumos, lo cual generaba una espiral inflacionaria.

El Plan Austral no apuntaba a un drástico ajuste de la balanza de pagos a través de una política recesiva, sino a lograr cierto equilibrio interno rompiendo con la dinámica inflacionaria que caracterizaba a la economía argentina. Es decir, ante esa situación inercial, la

respuesta no era la apertura de la economía (como había propuesto Martínez de Hoz) sino intervenir mediante el congelamiento de ciertos precios y cortar con la indexación de los contratos. Tras ese objetivo se congelaron tarifas, el tipo de cambio y salarios para evitar la inflación inercial, y para terminar con los ajustes automáticos se introdujo una propuesta de desindexación gradual (desagio) de los contratos.

En principio, los precios se congelaron conforme al nivel alcanzado al momento del lanzamiento del Plan. Con respecto a los salarios, se estableció un aumento que reconoció el 90 por ciento de la inflación del mes anterior, y después quedaron congelados. También se redujeron las tasas de interés, reguladas por el Banco Central, tanto las activas como las pasivas desde un 28 y 30 por ciento a un 4 y 6 por ciento, respectivamente.

Con el propósito de disminuir sustancialmente el gasto público, junto al compromiso de no financiar el déficit fiscal con emisión de moneda, se aumentaron los aranceles al comercio exterior y, previo congelamiento, se incrementaron las tarifas públicas. Con idéntico objetivo se implantó el "ahorro obligatorio" a las empresas. El Plan aspiraba a llevar el déficit presupuestario a cerca de 2,5 puntos del PBI. También se modificó el signo monetario al establecer que 1000 pesos argentinos pasaban a ser iguales a 1 austral, mientras que se fijó un tipo de cambio de 0,80 austral por dólar. Esto implicaba una devaluación mayor que los ajustes aplicados con anterioridad, que se compensó con retenciones al sector primario. Por otra parte, la tasa de interés nominal se redujo drásticamente del 30 al 4 por ciento.



Alfonsín anunció una "economía de guerra" y luego lanzó el Plan Austral.



"LA HISTORIA SECRETA DEL PLAN AUSTRAL"

En agosto de 1985 la revista *Prensa Económica* publicó un informe especial titulado "La historia secreta del Plan Austral". En esa producción se explicaba cómo y cuándo había sido concebido el programa económico aplicado en junio de 1985. Según el informe, el plan no había sido resultado de la desesperación sino consecuencia de muchos años de trabajo de numerosos economistas. A continuación se reproducen algunos fragmentos de dicho informe.

LOS INICIOS EN EL CEDES

"Corrían los primeros meses de 1976, (...) algunos científicos, economistas y técnicos, prescindidos de sus trabajos y de los centros académicos hacían las valijas para el extranjero. Otros decidían encontrarse en institutos privados y desarrollar teorías políticas y económicas alternativas. Desconfiaban de los modelos monetaristas puros, aplicados a rajatabla en países periféricos. Entre ellos, Adolfo Canitrot, que había sido declarado prescindible de la Universidad de Buenos Aires; Juan Sourrouille, que desde hacía años trabajaba en la Comisión Económica para América Latina (Cepal); Roberto Frenkel, cesanteado del Consejo Federal de Inversiones; José Luis Machinea, haciendo buena letra en el Banco Central pero alejado de las reuniones y seminarios que organizaban Adolfo Diz y Cristian Zimmermann. Probablemente por esa época, Canitrot le preguntó a Frenkel: '¿Y ahora qué hacemos?'. Casi con seguridad la respuesta fue: ¡Vayamos al Cedes...'.

(...)

"Poco tiempo después el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes) se convirtió en una cita obligada para todo un grupo de estudiosos, vinculados por amistad y preparaciones similares. Junto a Canitrot y Frenkel, desde el inicio colaboraron Juan Sourrouille, José Luis Machinea y Jorge Katz."

DURANTE LA GESTIÓN DE GRINSPUN

"Mientras los hombres del viejo tronco radical empuñaban el timón de la economía, el silencioso y poco frecuentado 8º piso del Palacio de Hacienda era el sitio ideal para Juan Sourrouille y Adolfo Canitrot. Lejos del frente de batalla, a salvo de la pirotecnia verbal del ministro, allí no sólo podían cumplir la rutina planificadora, sino que también les



Juan Vital Sourrouille, líder del equipo que diseñó el Plan Austral.

quedaba tiempo para continuar trabajando sus ideas sobre alternativas políticas económicas.

(...)

"Mate en mano, Sourrouille compartía con sus colegas las posibilidades de éxito de dos variantes de política económica: la gradualista y la política de shock. En las tenidas intervenían Machinea, Frenkel, Lavagna, Sojit, Devoto, Canitrot, Katz y Beccaria, entre otros.

"A partir de mediados de agosto, las reuniones se tornaron más frecuentes. No era casual: resultaba evidente que la conducción económica no encontraba el rumbo. Contar con un plan de alternativa era prioritario. Si bien, entre las variantes evaluadas, cada vez tenía más fuerza la idea de un 'shock', en sus declaraciones al periodismo, Sourrouille se cuidaba de desviar la atención. Así declaraba a *Prensa Económica* en junio de 1984: 'La idea es no abandonar el gradualismo en la lucha contra la inflación, que sigue siendo un objetivo prioritario'.

HACIA EL PLAN AUSTRAL

"Hacia fines de 1984 (...) Juan Sourrouille coloca sobre la alicaída mesa de concertación una carta 'salvadora': *Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento 1985-1989*. Pocos creían en la nueva pirueta que inspiraba un planificador casi desconocido. Pero la imaginativa salida propuesta con la bendición oficial, se transformaría en la 'cortina de humo' que encubría el verdadero plan de alternativa, el 'dossier Austral'. La batería de medidas que se abatieron sobre los argentinos la noche del 15 de junio (de 1985) se habían elaborado pacientemente tomando como punto de referencia tres experiencias de estabilización.

"La tarea realizada a lo largo de 1984, principalmente a partir de julio por el grupo del Cedes, había focalizado su atención en las políticas estabilizadoras 'exitosas' de Gómez Morales en 1952/53; Krieger Vasena 1959/69 y José Ber Gelbard 1973/74. Paralelamente se evaluaron las políticas antihiperinflacionarias de Alemania de 1923, China de 1949 y las reformas de Austria y Hungría. No obstante sabían que las estrategias extranjeras tenían un punto débil para la Argentina: eran 'muy monetaristas' y 'muy cortas'.

"Producido en febrero de 1985 el enroque que catapultó a Juan Sourrouille a la cartera económica, solo restaba fijar el día 'D', en el que el reservado programa se pondría en práctica. Adolfo Canitrot estaba convencido: el mes propicio era octubre. El funcionario argumentaba que primero había que dejar bien 'atado' el paquete con el FMI, lo que implicaba la reconciliación y posterior arreglo. Esa delicada misión fue confiada a un experimentado negociador, Mario Brodersohn, a quien también acompañaba José Luis Machinea."

Y FINALMENTE...

"Lo que sigue es historia conocida. Un matutino puso nerviosa a la city porteña en la mañana del 13 de junio. Si bien la información contenía inexactitudes, ya se había revelado la punta del ovillo. Ante el fantasma de las corridas y sin margen para la especulación política, el presidente Alfonsín no vaciló en dar luz verde a Sourrouille para anunciar el, desde entonces famoso, plan 'Austral'. A pesar del anticipo, las características de la metodología utilizada y el impactante consenso obtenido en los primeros tiempos sorprendió a más de un observador de la realidad política y económica del país. Para muchos, el plan 'Austral' significaba un renunciamiento a los postulados tradicionales que declaraba el ideario del partido de Alem, Yrigoyen y Balbín. Para otros, resultó un aggiornamiento frente a las clásicas recetas que los partidos tradicionales habían sugerido para impulsar la economía. En todos, no obstante, existía la coincidencia de que era necesario un cambio total. Para más adelante resta saber si fue correcto el camino elegido."

Fuente: Abeledo, Fernando y Ambrosini, Antonio, *"La Historia secreta del Plan Austral",* informe especial publicado en Prensa Económica, Año XI, número 133, agosto 1985.

2 Límites y condicionamientos *de la política económica*



El ajuste salarial por debajo de la evolución de los precios y su posterior congelamiento provocaron resistencia de los trabajadores.

Todas las medidas aplicadas apuntaban a romper con la inercia inflacionaria, pero quedaba sin resolver el problema de los precios flexibles. El presupuesto del Plan Austral era que todos los precios se iban a equilibrar a partir del congelamiento y la desindexación, si se lograba romper con las expectativas inflacionarias. El Plan apostaba a que esos precios se ajustarían solos. Este supuesto resultaba contradictorio porque el diagnóstico que se hacía reconocía la existencia de precios flexibles con capacidad autónoma para generar inflación. Sin embargo, se atacaba a la inflación inercial sin que se introdujeran medidas para frenar el aumento de esos precios.

El Plan Austral, en su formato inicial, como lo había pensado Sourrouille, contenía un programa de desarrollo basado en la inversión y en las exportaciones, con una expectativa optimista respecto al crecimiento de los precios internacionales y del ingreso de capitales externos para la inversión productiva. Pero esas perspectivas no se concretaron.

Por un lado, los precios internacionales tuvieron una trayectoria muy desfavorable para la Argentina en todo ese período. Por otro, hasta tanto no se resolviera el frente de la deuda externa, no podían esperarse inversiones extranjeras. Y es justamente el problema irresuelto de la deuda el que derivó en la necesidad de acordar la política con el FMI, que prefería un ajuste ortodoxo. Por ende, el último eje del Plan Austral, lejos de una estrategia de reactivación, fue el de adoptar una conducta monetaria y fiscal muy estricta. Se planteó como objetivo bajar el déficit fiscal, recortando el gasto público y aumentando la recaudación. A partir de determinar esas metas se tomaron dos medidas que iban a tener mucha repercusión social y económica: se estableció el "ahorro obligatorio" y se comenzó a plantear la idea de financiar el déficit fiscal con emisión de títulos.

Por lo tanto, la estabilización con reactivación que se había pensado en un principio no pudo concretarse. El límite que imponía la deuda externa llevó a que el programa puesto en marcha no tuviera medidas específicas de reactivación y crecimiento. Más aún, la reducción del gasto público afectó a la inversión pública. De tal forma que todo dependía de la reactivación de la inversión privada, estimulada por la supuesta estabilidad de precios.

En ese contexto, sin avanzar en disminuir el condicionamiento que implicaba la restricción externa y con el proceso inversor estancado, la estabilización de precios no podía durar. Inicialmente el esquema tuvo un resultado positivo, culminando en 1986 con una tasa positiva de crecimiento y con relativa calma en los precios. Sin embargo, al poco tiempo comenzaron a manifestarse los problemas estructurales de la economía que el Plan Austral no se había planteado enfrentar.

El congelamiento no podía perdurar indefinidamente sin un despegue del proceso inversor para abordar cuestiones estructurales de la economía. Otro factor central fue que el Plan estaba sujeto a los condicionamientos que surgieron por el elevado endeudamiento y por las negociaciones con el FMI. La inversión privada, que sería dinamizada por las industrias que habían sobrevivido a la política de Martínez de Hoz, debía transformarse en el motor del crecimiento, tarea que no cumplió. En este sentido, se pensaba que la baja de la tasa de interés estimularía esa inversión, pero no se propusieron medidas adicionales para estimular ese proceso, lo que terminó en fracaso ese plan de estabilización.

3 Capitanes de la Industria, *el campo y los trabajadores*

En esos años, el contexto internacional se presentó desfavorable para la Argentina debido a una fuerte reducción de los precios internacionales de los cereales. Esta circunstancia se produjo a partir de una abundancia de oferta provocada por la Argentina y Estados Unidos, que inundaron el mercado mundial de granos. La Argentina tenía un promedio de exportaciones de entre 7500 y 8000 millones de dólares anuales. Ese fue el primer golpe que afectó al Plan Austral y se expresó en problemas de balance de pagos. Según los economistas José María Fanelli y Roberto Frenkel, colaboradores del equipo de Sourrouille, “la restricción impuesta por los servicios de la deuda externa se agravó durante el último año a pesar del esfuerzo interno realizado, debido a la fuerte caída de los precios internacionales de los productos agrícolas exportados por la Argentina”.

A su vez, comenzaron a surgir otros focos de conflicto. El Plan Austral favoreció al sector industrial, beneficiado por el congelamiento de los salarios, por el tipo de cambio y por la tasa de interés, y particularmente a los llamados “Capitanes de la Industria”, aliados de la administración radical. En cambio, perjudicó al sector agropecuario, enfrentado con el gobierno debido a las retenciones y a la caída de los precios internacionales. Ante esta situación exigieron una reducción de las retenciones, pero el gobierno no accedió a esa demanda.

Al respecto, a fines de 1985, el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Guillermo Alchouron, declaraba en una entrevista publicada en la revista *Proyección* (año 4, Nº 17, diciembre 1985) que “no parece oportuno aumentar la presión tributaria sobre actividades con escasa o nula rentabilidad, máxime si debieran ser estimuladas. El Estado, en la actualidad, recibe una proporción del precio internacional de los granos que es equivalente al ingreso total del productor. Este último con dicho ingreso debe afrontar los gastos de producción, los de estructura y los impositivos, ya sean directos o indirectos. Es evidente, entonces, que nuevas o mayores cargas fiscales empeorarán la ya crítica situación productiva, y lo que es más grave todavía, concluirán por establecer serios problemas en las cuentas de la Tesorería, cuando mengüen los ingresos por la menor producción que sin lugar a dudas tendremos si se persiste con este esquema”.

En abril de 1986, la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro realizaron un paro de actividades y una jornada de protesta el día 21 de ese mes. Manifestaciones de esas características por parte de dichas corporaciones se repitieron hasta febrero de 1987, “acusando al gobierno de favorecer intereses de los industriales y de haber sido excluidos del proceso de toma de decisiones”. Al conflicto con el sector agropecuario se sumaba el que existía con los trabajadores, que habían sufrido una fuerte reducción en el poder adquisitivo de sus haberes y reclamaban una recomposición.



Francisco Macri, uno de los empresarios de los denominados Capitanes de la Industria, grupo beneficiado por la política económica.

En cuanto al objetivo fundamental del Plan de contener la inflación, ésta se redujo en la primera etapa, aunque el resultado no fue muy contundente. La explicación fue que los precios flexibles, principalmente los precios de los alimentos, se siguieron moviendo. Así, en el primer año se registró una tasa de inflación promedio del 2,5 por ciento mensual, impulsada por el incremento de esos precios. Esa tasa de inflación se registraba en un contexto en el que los salarios, las tarifas y el resto de los precios en general estaban congelados. Por lo tanto, aunque la inflación parecía ser baja, encubría una estructura en la que el valor de los alimentos aumentaba considerablemente, generando problemas de precios relativos y estimulando las tensiones sociales. Esa situación alimentó el previsible conflicto con los trabajadores.

GA LE RIA Experiencias de integración

El proyecto del Mercosur

En noviembre de 1985, el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y el presidente de Brasil, José Sarney, se reunieron para la inauguración del puente internacional "Tancredo Neves" y firmaron la Declaración de Iguazú. Los acuerdos rubricados en ese acto incluyeron la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación e Integración entre ambos países. En julio de 1986 se firmó en Buenos Aires el acta para la integración Argentino-Brasileña, dando inicio al Programa para la Integración y Cooperación Económica. El objetivo era avanzar, en forma gradual y flexible, hacia la creación de un espacio económico común.

De esa manera, en ese período se dieron los primeros pasos, principalmente políticos, en dirección a la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur). Existía un ambiente favorable por el firme apoyo brasileño a la Argentina en la guerra de Malvinas, pero la llegada de Sarney a la presidencia en Brasil favoreció la vinculación, lo que se complementó con la vuelta a la democracia en la Argentina. En el plano de las relaciones internacionales, el gobierno de Alfonsín buscó impulsar la integración latinoamericana como uno de los ejes de su política exterior y, en este sentido, era crucial una convergencia política y económica con Brasil. Esta primera experiencia, basada en acuerdos sectoriales de producción como el de la industria automotriz, tuvo características propias que luego no siguieron desarrollándose en los años '90.

Una mirada hacia la historia de América latina reconoce varios momentos de acercamiento entre países, períodos de coincidencias y objetivos comunes y otros de alejamiento y hostilidades. Existieron algunas iniciativas concretas a partir del siglo XX, sobre todo en la segunda mitad, que si bien no llegaron a cristalizar en resultados sustanciales, se presentan como antecedentes del Mercosur. Resulta comprensible que estas experiencias hayan llegado de la mano de procesos de industrialización en algunos de los países de la región, y no en el marco de modelos basados en la primacía de las exportaciones primarias hacia las metrópolis industrializadas.

A fines del siglo XIX, las naciones latinoamericanas se estaban conformando como estados nacionales y las fricciones entre ellas eran una constante. Estas disputas tenían que ver con la delimitación de las fronteras, la gravitación en el paso interoceánico, la competencia para alcanzar una cierta preponderancia continental y los intentos por mantener el equilibrio del poder en el Cono Sur del continente. En este contexto, el predominio de un clima de confrontaciones y de prioridades geopolíticas obstaculizó el desarrollo de posibles proyectos de cooperación.

Aun así muy pronto surgieron propuestas de integración por parte de políticos y economistas latinoamericanos. La más importante fue la del argentino Alejandro Bunge, desarrollada en una conferencia realizada en Mannheim, en 1909, que luego amplió en años sucesivos y publicó como capítulo en su libro *Una Nueva Argentina*, de 1940. Bunge consideraba una integración económica por etapas entre los países de la región que denominaba la "Unión Aduanera del Sur".

El primer acercamiento concreto entre Argentina y Brasil con el fin de adoptar posiciones comunes proviene de 1915. El acuerdo, conocido por ABC, porque fue firmado por Argentina, Brasil y Chile, tenía como propósito principal lograr una solución pacífica a las controversias que se suscitaran entre países del continente (y en ese momento entre México y Estados Unidos). Algunos autores sostienen que fue suscripto por iniciativa de Washington, pero otros lo señalan como un intento de crear un polo de poder en la región. De todos modos, este tratado no fue ratificado por la Argentina y su vigencia caducó en 1917, cuando Brasil declaró la guerra a los imperios centrales alineándose con Estados Unidos.

Luego de este intento del ABC pasaron algunas décadas para encontrar tentativas firmes de acercamiento o integración regional. Después de la crisis del '30, las altas barreras proteccionistas que se impusieron en todos los países aislaron en la práctica a los mercados domésticos y jugaron en contra del desarrollo de vínculos comerciales más estrechos. Sin embargo, en octubre de 1940, frente a la amenaza que representaba la Segunda Guerra Mundial, se firmaron entre los ministros de Hacienda de Argentina y Brasil, Federico Pinedo y Arthur Souza Costa, respectivamente, una serie de recomendaciones don-



Los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, establecieron las bases para la creación del Mercosur.

de se establecían las bases de un nuevo régimen de intercambio. Esta iniciativa se profundizó el 21 de noviembre de 1941, cuando los cancilleres Oswaldo Aranha, del Brasil, y Enrique Ruiz Guiñazú, de la Argentina, firmaron un tratado argentino-brasileño sobre libre cambio progresivo cuyo propósito era establecer en el futuro una unión aduanera abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que se reconoce como un antecedente histórico del Mercosur. Pero ambas iniciativas no prosperaron. Habría que esperar a los años '50 para que las formulaciones de unidad cobraran nueva vigencia en la región.

En la década de 1950 el gobierno peronista retoma la idea de constituir un "zollverein" sudamericano y, especialmente, de los países del Cono Sur, intentando revivir la experiencia del ABC. El logro más importante fue la firma del Acta de Santiago, entre la Argentina y Chile, en febrero de 1953, a lo que siguieron convenios económicos similares con Paraguay, Ecuador y Bolivia. Pero el propósito principal de Perón era la participación de Brasil en tales acuerdos, iniciativa que no prosperó a pesar de la disposición favorable del presidente Getulio Vargas. La tradicional rivalidad de ambos países en el ámbito regional y la influencia de Estados Unidos fueron en ese momento obstáculos para concretar esas aproximaciones, a lo que contribuyó también el suicidio de Vargas en 1954 y la destitución de Perón en 1955.

Otro intento concreto de integración se produjo en el período siguiente a partir de la influencia de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). El 18 de febrero de 1960 los representantes de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado de Montevideo, constituyendo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la que luego se sumaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Esta experiencia cobró impulso en la primera parte de la década del sesenta, pero se desaceleró en la década siguiente y llegó a su fin en 1980.

Esta asociación tenía como objetivo instituir un área de libre comercio en un plazo de doce años, para avanzar posteriormente hacia un mercado común. Durante los primeros años de funcionamiento de la Alalc el acuerdo generó expectativas positivas, se produjeron los intercambios previstos en las concesiones y el comercio intrarregional aumentó considerablemente. El panorama cambió en la segunda mitad de los sesenta cuando se hacía necesario avanzar hacia la liberalización de los sectores más sensibles, muchos de ellos industriales, que gozaban en cada país de fuertes protecciones.

Luego de fracasada la Alalc, en 1980 se creó la Asociación Latino Americana de Integración (Aladi). Esta nueva organización sin plazo para remover las tarifas aduaneras era más flexible que la anterior, y además buscaba los beneficios de sus miembros mediante acuerdos preferenciales. En el marco de la Aladi se produjo, en la década del ochenta, el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil, que sentó las bases políticas para la creación de un mercado común más reducido en cuanto al número de sus integrantes y destinado a superar el fracaso de la Alalc.

Este proceso se profundizó con los acuerdos Alfonsín-Sarney y terminó de concretarse en la década de 1990 con la inclusión de Paraguay y Uruguay, dando inicio, el 1º de enero de 1995, al Mercado Común del Sur.



Juan Vital Sourrouille

"La cuestión de fondo es la política de precios y salarios"

El 12 de junio de 1986, a un año de aplicarse el Plan Austral, el diario *El Cronista Comercial* publicó una entrevista al ministro de Economía Juan Vital Sourrouille en la que realizaba un diagnóstico acerca de la marcha de la economía y el plan desarrollado por su equipo económico. A continuación se transcriben fragmentos de dicha entrevista.

Con la perspectiva que da un año de aplicación del Plan Austral, ¿qué hubiera hecho y no hizo y qué hizo que no hubiera hecho?

–Un primer hecho que me ha sorprendido, y diría que muy gratamente, fue la capacidad de reacción de nuestra sociedad para acompañar planteos novedosos. Visto en perspectiva un año después, la sociedad ha vuelto a sus conflictos de tipo tradicional, pero si retrotraemos la vista diría que tal vez nosotros podríamos haber avanzado con mayor firmeza en algunos terrenos, porque comprobamos que la sociedad en general acompaña apuestas fuertes cuando se las plantea con claridad. No recuerdo algún episodio especial de cosas que quisimos hacer y no pudimos o viceversa. Si podría decir que hay todavía mucho más por hacer, o se pudieron hacer tal vez más cosas que las que hicimos dentro del plan de reforma económica. Nunca son fáciles, pero me queda la sensación de que se puede ir más profundamente a algunos temas, aunque no necesariamente más rápido en términos de reducción de la tasa de inflación u otros indicadores convencionales: sí en lo que se refiere a reformas estructurales.

El gobierno podría haber avanzado en la flexibilización o liberalización de precios hacia octubre o noviembre de 1985, por ejemplo, y no lo hizo. ¿Fue por razones electorales?

–A eso quería llegar. Yo sin embargo creo que nuestro diseño ha sido correcto; no lo cambiaría. Nosotros dijimos en un primer momento que las reglas de la rigidez nos iban a acompañar por algún tiempo y nos empecinamos en afirmar que no se trataba de una tregua y que no tendría plazo determinado. Creo que lo que hicimos en esta materia estuvo bastante bien: primero porque logramos evitar la idea de que hay una fecha fija o "día D", segundo porque a mi juicio había que asentar las cosas lo suficiente como para que la idea de vivir en una situación de "cuasi estabilidad" funcionara bien. Y había dos problemas a resolver: uno que emergiéramos, después de cierto mantenimiento de reglas generales, con precios relativos que fuesen compatibles con la solidez de la idea de estabilidad y comenzar a crecer, tras las turbulencias de junio de 1985. Hasta que no tuviéramos la seguridad de que eso ocurriera, no tenía demasiado sentido pensar en el tránsito hacia la flexibilidad. La otra cuestión para mí principal era que debíamos recorrer ese tránsito en un momento en el que la economía hubiera recuperado cuanto más no sea un incipiente sendero de crecimiento. Debíamos empezar primero a probar que era posible reconstruir el nivel de actividad (esta era la prueba de fuego) y una vez que estuviera asegurada la viabilidad de la recuperación de la actividad bajo el patrón de precios relativos que imponíamos como objetivo, ahí comenzar a flexibilizar, no antes. Con recesión hubiera sido muy difícil determinar si los valores de precios relativos son efectivamente de equilibrio.

> Esta es una economía donde hay una clara concentración en muchos sectores de la actividad y un sistema de formación de precios, en particular en el sector industrial.

¿Con la actual política de precios no se corre el riesgo de transmitir la sensación de que sólo podrá controlarse a un selecto grupo de empresas y los demás tienen piedra libre, lo cual distorsionará los precios relativos?

–Nosotros no tenemos esa sensación. Yo veo el problema de la política económica hoy como lo he visto siempre: en una sociedad como la nuestra, la gran dificultad para tener éxito en una política que combine crecimiento con estabilidad está en encontrar una relación aceptable entre lo que el gobierno hace en función de las variables que controla y lo que la sociedad hace en función de las variables so-



bre las que ella tiene en principio control directo. Entonces la visión tradicional nuestra es que resolver el debate sobre la potencialidad del crecimiento en condiciones de estabilidad pasa por articular una política de ingresos con las políticas que el propio sector público maneja. ¿Cómo manejar la política de ingresos? Entendemos que debe estar integrada dentro del tablero de condición política, no a través de un manejo rígido y administrativo por parte del gobierno, sino mediante una acción combinada, conversada y concertada, en la cual se compartan objetivos, y se puedan generar responsabilidades, pero no todas. Porque el nivel de competitividad que sería la invocación clásica para equilibrar los mercados, creemos que no se da en el corto plazo. Creemos que hay que sacar el yeso ahora, para mantener ciertos canales dentro de los cuales se acota la marcha de las variables. Esta es una economía donde hay una clara concentración en muchos sectores de la actividad y un sistema de formación de precios, en particular en el sector industrial y en el área de servicios, en el cual predomina la idea de costos más margen esperado de ganancia. Y como por otro lado la competitividad externa tampoco es la norma dominante en la economía argentina hoy, si el sistema de formación de precios en una amplia franja de la actividad es costo más tasa esperada de ganancia y no hay reglas de competencia siempre hay lugar para que se produzca el conocido episodio que da lugar a la inflación estructural. Y en la tradición de la economía argentina del pasado esto genera un ciclo de expansión, seguido por una dificultad en el balance de pagos que se resolvía con una devaluación que volvía a poner las cosas en su punto inicial y así sucesivamente, lo cual generaba un continuo “stop-go”. Y nosotros queremos evitar eso. Queremos una economía industrial más flexible; y para evitar que la flexibilidad se transforme en una presión inflacionaria más fuerte es que tratamos de encontrar un mecanismo de regular la determinación de precios y salarios en el sector privado. Lo hacemos con las empresas más grandes, como usted dice, o con ciertos núcleos de actividad, porque efectivamente reconocemos este principio de la desigual conformación de los mercados. Entonces ponemos más énfasis en los mercados menos competitivos y menos énfasis en los más competitivos.

Dado que el gobierno mantiene una pauta de inflación para el año del 28 por ciento, ¿si la Argentina cierra este año con una tasa del 40 o 50 por ciento no podría considerarse un fracaso? ¿No se volvería a tarifas políticas y a atrasos cambiarios y salariales si se mantiene invariable la pauta del 28 por ciento?

–Yo no estoy tan seguro de eso. Los precios que se han movido por encima de las pautas son aquellos que tienen que ver más que nada con productos perecederos o servicios. En materia industrial no hemos tenido dificultades tan serias: el índice de precios mayoristas ha estado muy cercano del 2 por ciento. La carne ha estado subiendo por encima y hoy está sobre el nivel promedio de 1960 y no creo que siga en alza. En frutas, hortalizas y verduras ha habido problemas sin ninguna duda, pero no van a seguir subiendo por encima de los niveles de precios, ello no tendría ningún sentido. Si así ocurriera, esto estaría demostrando que este país no tiene condiciones de oferta suficiente como para que el mercado esté bien abastecido. Por eso estamos estudiando mecanismos de importación para fortalecer la oferta de algunos productos. Pero no hay un desbande: hay situaciones muy puntuales. La cuestión de fondo está en la política de precios y salarios. Si se la mantiene dentro de una razonable discusión, no hay ninguna razón para que esta economía tenga una tasa de inflación que exceda con largueza esta hipótesis oficial en lo que resta del año, porque el manejo de la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria lo permiten hacer así.

> Me queda la sensación de que se puede ir más profundamente a algunos temas, aunque no necesariamente más rápido en términos de reducción de la tasa de inflación.



El agotamiento del Plan Austral impulsó al equipo económico a implementar ajustes, como el alza de la tasa de interés que aceleró la especulación financiera.

4 Evolución y resultados *del programa económico*

En febrero de 1986, Sourrouille anunció la iniciación de la segunda fase del Plan Austral. El principal objetivo a largo plazo era una reforma del Estado atacando las causas del desequilibrio fiscal. Las medidas propuestas fueron la privatización de empresas públicas deficitarias y la apertura económica.

En tanto, las tasas de interés, fijadas por el Banco Central, habían bajado para estimular el proceso inversor. Sin embargo, cuando se observó que los precios no se comportaban de la manera esperada comenzaron a buscarse mecanismos para absorber liquidez, con un tipo de cambio congelado. Se recurrió a fijar tasas atractivas para absorber australes. Esta fue la estrategia de José Luis Machinea al frente del Banco Central a partir de mediados de 1986. Aplicó una política monetaria rígida, que elevó las tasas de interés, restringió las posibilidades de tomar créditos y terminó afectando negativamente el nivel de actividad, complicando de esa manera la situación fiscal.

Ese proceso de deterioro se desarrolló en el marco de presiones de distintos sectores que buscaban rectificaciones al plan económico. Los trabajadores presionaban por ajustes de los salarios y los exportadores pedían modificaciones del tipo de cambio, entre otros. El gobierno planteó algunas correcciones a mediados de 1986: aumentó las tarifas de los combustibles, produjo una nueva devaluación, eliminó controles de precios y autorizó a las empresas a ajustar sus márgenes de comercialización. De ese modo la política de congelamiento se fue flexibilizando, precipitando un proceso de descontrol de las principales variables económicas.

Se firmó un acuerdo convencional con el FMI. El compromiso fue una corrección muy fuerte en el tipo de cambio y un acuerdo de avanzar con la privatización de empresas públicas.

En definitiva, el cuadro fue el siguiente: se intentó una política de congelamiento en la etapa inicial del Plan Austral, desde junio de 1985 hasta mediados de 1986, y luego se empezó el período de la flexibilización porque algunos precios seguían subiendo, ensayándose una política monetaria restrictiva. Pero todo ese andamiaje de política económica fracasó con efectos recesivos en el nivel de actividad. Entonces, en febrero de 1987 se volvió al congelamiento y se intentó introducir reformas que implicaban reducir

el tamaño del Estado. Esa estrategia requería un consenso que el equipo económico ya no tenía.

A esa altura los conflictos entre el gobierno y diversos sectores de la economía se multiplicaban. El choque con los sindicatos crecía. A la discusión sobre ajustes en los salarios se sumaba la resistencia a la política de racionalización del sector público, que se empezaba a programar. Se agregaba un frente convulsionado con la banca privada internacional por la deuda externa, mientras continuaba la permanente disputa con el sector agropecuario. Además, se produjeron desencuentros con la "patria contratista" constituida por las empresas beneficiarias de las licitaciones del sector público, que de aliada natural del gobierno pasó a tomar distancia ante la propuesta de reformar el Estado.

En julio de 1987 se firmó un acuerdo convencional con el FMI, estableciéndose el compromiso de implementar dos medidas: una corrección muy fuerte en el tipo de cambio y un acuerdo de avanzar con la privatización de empresas públicas.

El alza del tipo de cambio estimuló la inflación y reapareció, además, el problema de cómo financiar al sector público en un contexto de suba de precios. Con una tasa de inflación mensual del 15 por ciento y una mayor emisión de australes para cubrir el déficit público, se recurrió a la colocación de bonos para reducir la liquidez. De ese modo comenzó un círculo perverso: se lanzaban títulos públicos al mercado, con tasas de interés crecientes para hacerlos atractivos, pero el aumento de esa tasa implicaba dificultades a la actividad productiva por lo que se contraía la oferta, presionando aún más sobre los precios y la inflación y llevando a nuevas alzas en la tasa de interés. En 1987, la inflación minorista fue del 174,8 por ciento, mientras el Producto se mantuvo relativamente estancado y el desempleo creció al 8,2 por ciento.

En definitiva, durante este período se observó cómo el problema irresuelto de la deuda externa erosionaba las bases del Plan Austral, en tanto provocaba un incremento del déficit fiscal y cuasifiscal, obligando a la emisión de títulos públicos que terminaron saturando el mercado. Dicha restricción impidió que se pudieran poner en marcha medidas tendientes a impulsar un proceso inversor que permitiera al país superar sus deficiencias estructurales. Por el contrario, a fin de pagar los servicios de la deuda, el Estado buscaba incrementar los ingresos del sector público, lo que fue imposible de concretar ya que el déficit creció, entre otras razones, porque debía subsidiar al sector privado. Por otra parte, las políticas de ajuste de las cuentas públicas llevaron a políticas redistributivas regresivas del ingreso que exacerbaron la puja con los trabajadores, lo que condujo a un estado de creciente ingobernabilidad social.



El Plan Baker
Reforma del Estado y apertura



James Baker, secretario del Tesoro de Estados Unidos, presentó su plan para aliviar el problema de la deuda en las finanzas de los acreedores.

El llamado Plan Baker fue presentado por el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, en la Asamblea Anual del FMI celebrada en Seúl en octubre de 1985. Básicamente, consistía en aportar al financiamiento de la deuda de los 15 países más endeudados unos 47.000 millones de dólares en tres años. Se llegaría a esa suma a partir del aporte "voluntario" por parte de la banca privada internacional de aproximadamente 20.000 millones de dólares, mientras que el Banco Mundial y otros organismos de asistencia multilateral sumarían el resto. Los bancos privados internacionales se mostraron al principio muy remisos, aunque finalmente suscribieron el Plan, con la salvedad de que revisarían caso por caso antes de proceder a otorgar los créditos.

¿Cómo fue presentado el plan? El documento elaborado por James Baker se titulaba "Programa



El Plan Baker no aportó soluciones para los países endeudados, sino que profundizó su crisis en el frente social.

para el crecimiento sostenido" y se enunciaba como una forma de promover la recuperación de las economías endeudadas de tal manera de generar capacidad de pago de sus deudas. En ese sentido, el Plan Baker suponía el reconocimiento, por primera vez dentro de la política oficial estadounidense, del problema de la deuda como una dificultad política y de la necesidad de acompañar las severas estrategias de ajuste con un proceso de crecimiento de las economías.

El Plan le otorgaba al FMI un rol fundamental en el monitoreo permanente sobre las cuestiones de corto plazo, mientras que el Banco Mundial cobraba una importancia que hasta entonces no tenía, ya que se le encargaban cuestiones referentes a los cambios estructurales y a la búsqueda de garantizar el cumplimiento de los deudores.

En el momento de su presentación, el programa despertó algunos apoyos pero generaba dudas acerca de la forma en que iba a instrumentarse. Era necesario lograr una dinámica en los países endeudados que les permitiera crecer y pagar los servicios de la deuda externa simultáneamente. Estas dudas no resultaban infundadas. El Plan Baker representó un adelanto respecto de la política que se impulsaría hacia el final de la década del ochenta y durante toda la del noventa desde los países centrales hacia las naciones en desarrollo, otorgándoles un papel clave a los organismos internacionales de crédito.

El Plan incluyó criterios generales de política económica que los gobiernos debían implementar para aspirar a sus "beneficios". Esos criterios eran:

1. Privatización de las empresas públicas.
2. Modernización y apertura del mercado accionario.
3. Recuperación y mejora del comportamiento de la inversión extranjera y nacional.
4. Reformas fiscales que graven el consumo e incentiven la inversión y el crecimiento económico.
5. La apertura del sector externo.

De esta manera, a la necesidad del ajuste que el FMI ya venía impulsando desde hacía años, se sumaba, por primera vez en forma programática, la necesidad de reforma del Estado y de apertura de las economías. Esta estrategia implicaba la continuidad del rol protagónico del FMI en lo referente a los nuevos flujos financieros. En cuanto al Banco Mundial se le reservaba la misión de agilizar su sistema operativo, aumentar la eficiencia y el volumen de sus préstamos y expandir la cartera de créditos de rápido desembolso asociados a reformas institucionales y sectoriales que promovieran la actividad privada. Los bancos comerciales, por su parte, debían revertir su escasa participación en el financiamiento hacia los deudores, incrementando los flujos de capitales frescos hacia aquellos países que aplicaran las políticas económicas adecuadas.

A partir de este plan, se negoció la deuda externa en Latinoamérica en general y argentina en particular. Se sostenía que para recuperar la solvencia financiera el Estado debería achicarse radicalmente, limitándose a cumplir las funciones básicas de mantenimiento del orden y de la seguridad pública. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Los fondos resultaron insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos y la situación se volvió más complicada a partir de la baja en los precios de las exportaciones.

En definitiva, el Plan Baker no atendió a las necesidades de los países deudores, ni contribuyó a resolver el problema de la deuda latinoamericana. En realidad, se buscó así disminuir los problemas del sistema financiero internacional y de los bancos acreedores, mientras que Estados Unidos intentaba recuperar la confianza de los inversionistas, la que había sido resquebrajada como consecuencia de los desequilibrios generados por la deuda externa de los países en desarrollo. El Plan no permitió, ni lo contemplaba, generar las condiciones para compatibilizar el pago de servicios de la deuda con un proceso de crecimiento económico, como argumentó en su presentación Baker. Más bien, representó un anticipo del rol que jugarían los organismos multilaterales de crédito unos años más tarde en el tratamiento de los países deudores.



Indicadores macroeconómicos

1986-1989

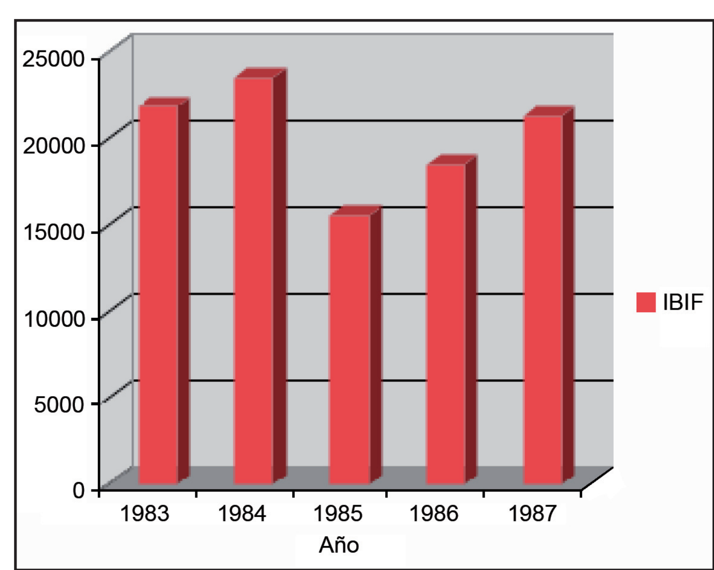
Años	Tasa de crecimiento del PBI	Inflación minorista	Salarios reales industriales	Tipo de cambio Real	Desempleo (en % de la PEA)	Subempleo (en % de la PEA)
1986	5,8	81,9	106,3	186,0	5,6	7,2
1987	1,8	174,8	99,9	213,0	6,0	8,2
1988	3,0	387,7	95,0	192,4	6,5	8,9
1989	4,4	4923,3	86,2	212,6	8,4	9,3

Elaboración propia. Fuentes: Indec y BCRA.



Evolución de la Inversión Bruta Interna Fija

en millones de dólares corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a Rapoport (2007).

Bibliografía

ABELEDO, FERNANDO y AMBROSINI, ANTONIO, "La Historia secreta del Plan Austral", informe especial publicado en *Prensa Económica*, año XI, Nº 133, agosto 1985.
ACUÑA, MARCELO LUIS, *Alfonsín y el poder económico*, Buenos Aires, Corregidor, 1995.
BASUALDO, EDUARDO, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad,* Buenos Aires, Flacso/Siglo XXI Editores Argentina, 2006.
CALCAGNO, ALFREDO y CALCAGNO, ERIC, *La deuda externa explicada a todos (los que deben pagarla)*, Buenos Aires, Catálogos, 2002.
FANELLI, JOSÉ MARÍA y FRENKEL, ROBERTO, *Políticas de estabilización e hiperinflación en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1990.
FANELLI, JOSÉ MARÍA y FRENKEL, ROBERTO, *Deuda externa, ajuste y políticas de estabilización en la Argentina: una nota sobre el plan Austral*, Síntesis Económica y Financiera del Banco de la Provincia de Córdoba, Córdoba, 1987.
FANELLI, JOSE MARÍA y FRENKEL, ROBERTO, *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina,* Buenos Aires, Cedes y Editorial Tesis, 1990.
FERRER, ALDO, *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, FCE, 2004.
FERRUCCI, RICARDO, *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1991.
GALASSO, NORBERTO, *De la Banca Baring al FMI. Historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2002.
GERCHUNOFF, PABLO; LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ed. Ariel Sociedad Económica, 1999.
GIUSSANI, PABLO, *Los días de Alfonsín,* Buenos Aires, Legasa, 1987.
INTAL-BID, *La Integración Económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas*, Informe del Intal, Buenos Aires, 1968.
RAPOPORT, MARIO, "Le Mercosur: la construction historique d'un espace regional", en *Cahiers des Amériques Latines,* N 27, 1999, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, París, Francia.
RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
VITELLI, GUILLERMO, *Cuarenta años de inflación en la Argentina: 1945-1985*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

Ilustraciones

(Tapa) Ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille, junto al presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), José Luis Machinea. Fuente: Archivo **Página|12**.
(Pág. 706) Avila, Patricia, *Y tú también te vas. Argentina y el dinero*. Adriana Hidalgo editora, 2007.
(Págs. 707 y 708) Archivo General de la Nación.
(Págs. 709, 711, 715, 717 y 718) Archivo **Página|12.**
(Pág. 710) Foto Víctor Bugge.
(Pág. 713) Archivo Télam.
(Pág. 716) Luna, F., *Lo mejor de todo es historia. El país inestable*, vol. 5, Buenos Aires, Taurus, 2002.
(Pág. 719) Archivo revista *Acción*.